

# CHAPITRE 11

## LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ET LES FORMES TYPQUES DES RELATIONS BILATÉRALES ENTRE ÉTATS

Quoique ce manuel se donne comme sujet principal de présenter les relations internationales globales et la coopération interétatique multilatérale, il importe quand même rendre compte de l'importance accordée aux **relations bilatérales** entre États, forme de coopération qui fut pendant des millénaires l'outil quasi-exclusif des rapports interétatiques et qui demeure encore aujourd'hui bien dominantes. La Hongrie a des ambassades dans 87 États et elle entretient des relations consulaires avec 127 États. Elle a conclu environ 1750 traités internationaux bilatéraux avec près de 130 États. Clairement, il existe donc une énorme quantité de documents législatifs dans ce domaine.

Les États parviennent à nouer des relations bilatérales l'un avec l'autre lorsqu'ils ont des intérêts communs. Bien évidemment les États situés proches les uns des autres ont tendance à identifier un plus grand nombre d'« affaires communes », de la détermination et de la délimitation de la frontière entre deux États limitrophes, en passant par l'entraide judiciaire en matière pénale, jusqu'à la coopération culturelle et scientifique. La Hongrie, elle, possède le plus grand nombre de conventions bilatérales avec l'Autriche, en raison du passé historique commun des deux pays, en partie au voisinage. Deux États peuvent entretenir des relations l'un avec l'autre non seulement sur un pied d'amitié, bien que cela soit, dans la plupart des cas, indispensable pour une prise de contact. Cependant, l'histoire a connu beaucoup de cas où deux États ont fini par s'éloigner sans pour autant avoir terminé leurs relations diplomatiques ou relations basées sur des conventions traitant d'autres sujets.

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre sur le passé historique, les rapports bilatéraux entre les États ont fait leur apparition dans l'Antiquité, suivis par l'émergence des agents diplomatiques permanents au Moyen Âge. Les traités de paix de Westphalie ainsi que les dispositions du congrès de Vienne démontrent que dans ces époques respectives, les États européens avaient déjà noué des relations diplomatiques bilatérales bien profondes et compliquées entre eux. Les règles qui les régissaient se sont manifestées comme incorporées, jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, dans le droit international coutumier, non écrit. En 1961 ces règles ont été fixées par écrit lorsque les États ont adopté la **Convention de Vienne sur les relations diplomatiques**.<sup>1</sup> Cette convention détermine dès lors les aspects fondamentaux des relations diplomatiques tant bilatérales que multilatérales.

### 11.1. LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DES RELATIONS BILATÉRALES

Il est habituel que la détermination des objectifs et des lignes directrices qu'adoptera un État dans sa politique extérieure, ainsi que l'exercice des fonctions relatives à l'administration des affaires étrangères se fassent au sein de plusieurs organes d'État. En Hongrie, les acteurs de cette scène sont le Gouvernement, le Parlement, le Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur, et même le Président de la République. Pour orienter et faire progresser les rapports bilatéraux, il est bien raisonnable qu'aux organes appropriés établis au sein de l'État et à la distribution de devoirs entre eux, soient ajoutés leurs équivalents dans l'autre État intéressé. La plus importante manifestation en est l'établissement d'une mission diplomatique (typiquement sous forme d'ambassade).

---

<sup>1</sup> Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961

Le **Président de la République** représente l'État hongrois, peut conclure des traités internationaux, lui sont attribuées certaines fonctions relatives à la promulgation dans le droit interne, sous forme d'un acte législatif, des traités internationaux déjà conclus, en plus, il est la personne à laquelle envoyer et qui reçoit les chefs de missions diplomatiques.

Les relations internationales, bilatérales et autres, constituent un domaine dans lequel le **Parlement** est aussi amené à intervenir. Le Parlement peut également participer à la formulation des principes et des objectifs de la politique extérieure. Le Parlement prend part au processus de conclusion des traités internationaux, il peut donner une autorisation à leur conclusion même. De surcroît, le Parlement a son rôle, propre à lui, dans la promulgation des traités internationaux.<sup>2</sup>

Le Parlement a le droit d'entretenir des rapports avec les Parlements d'autres États, et il peut lui-même s'occuper des affaires relevant de la politique extérieure. En Hongrie, c'est notamment le Comité chargé des Affaires étrangères du Parlement qui s'engage dans de telles activités, organe qui invite le ministre des affaires étrangères à lui faire rapport régulièrement au sujet de la démarche du gouvernement dans le domaine de la politique extérieure. Au sein du **Comité chargé des Affaires étrangères**, des questions actuelles de la politique extérieure sont régulièrement discutées dans des réunions où sont invités, en plus des hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur, non seulement des représentants des autres institutions d'État et des services spécialisés, mais aussi des experts indépendants. Un point sur l'agenda de ce Comité qui suscite beaucoup d'intérêt public est l'interview des candidats pour le poste de chef de mission diplomatique avant leur éventuelle nomination au poste. L'autre domaine d'intervention important de ce Comité est la diplomatie parlementaire. Le Comité entretient des relations étroites avec les ambassadeurs accrédités auprès de la Hongrie, et il reçoit d'une façon régulière, des délégations parlementaires et autres, venant de pays étrangers. Avec l'autorisation du président du Parlement, d'une part, la délégation du Comité des Affaires étrangères se rendrait à l'étranger pour des négociations dans le cadre des rapports bilatéraux, et d'autre part, les chefs et les membres du Comité assisteraient souvent aux conférences tant nationales qu'internationales, relevant de ses compétences. Le Comité a également noué des relations étroites et régulières avec les comités homologues du Groupe de Visegrád.

Les actions de politique extérieure de l'État sont principalement déterminées par le Chef du Gouvernement et le **Ministre des Affaires étrangères**. Le Ministère des Affaires étrangères est responsable de la promotion des intérêts nationaux à l'international, de la poursuite des buts de l'État dans le domaine de la politique extérieure, ainsi que de l'orientation et du maintien des relations internationales. Le Ministre des Affaires étrangères a la mission de coordonner la promotion des intérêts de politique extérieure et de commerce extérieur de l'État, ainsi que de coordonner les actions des membres du Gouvernement dans ces domaines.

Le ministre s'informe de l'évolution des relations internationales et de la situation internationale en général, et en fait rapport aux autres membres du Gouvernement. Le Ministère des Affaires étrangères est chargé de la gestion du réseau diplomatique hongrois (composé de missions diplomatiques et de postes consulaires), qui constitue pour lui une source principale d'informations aux fins de son renseignement mentionné ci-dessus.

L'une des fonctions éminentes du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce Extérieur de la Hongrie consiste en sa contribution à la politique de l'Union européenne et en la promotion des intérêts de l'État au sein de l'UE. Il incombe au Ministère des Affaires étrangères d'élaborer la position du Gouvernement concernant les questions de politique de sécurité, notamment en relation avec le rôle de la Hongrie en tant qu'État membre de l'OTAN.

---

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir la loi L de 2005 sur la procédure relative aux traités internationaux.

C'est le Ministère des Affaires étrangères qui est en charge des travaux préparatoires liés aux traités internationaux dont la conclusion est envisagée par l'État hongrois ainsi que des travaux administratifs de gestion liés aux traités internationaux auxquels l'État est déjà partie. C'est sur proposition du ministre que le procédé de conclusion d'un traité international est entamé par l'administration centrale concernée. Le ministre est la personne à gérer ce processus de conclusion d'accord international et il est aussi tenu de gérer le suivi de l'exécution des traités internationaux conclus.

Le ministre des affaires étrangères agit en coopération étroite avec les autres ministres dans tout question ayant des implications internationales, notamment avec le ministre chargé des affaires financières, commerciales et économiques pour ce qui est des investissements, des accords commerciaux ou bien de la politique de développement international.

En s'appuyant, dans l'exécution, sur le Ministère des Affaires étrangères, le ministre exerce des fonctions relatives aux travaux préparatoires et au déroulement des visites effectuées par les Chefs d'État et de Gouvernement, ainsi que des fonctions relevant du protocole d'État et diplomatique lié aux conférences internationales interétatiques ou intergouvernementales.<sup>3</sup>

Le ministre des affaires étrangères présente ses propositions concernant la reconnaissance de toute État qui vient d'être créé, la prise de contact diplomatique et consulaire ou bien leur suspension, rétablissement ou terminaison. C'est sur proposition du ministre que l'établissement ou la clôture d'une mission diplomatique ou d'un poste consulaire officiel se fait. Le ministre a également la charge d'assurer l'établissement et la clôture d'une agence consulaire honoraire.

En Hongrie, l'effectif engagé dans l'administration des affaires étrangères est de plus de mille cinq cent personnes, dont 900-1000 sont les employés qui travaillent au Ministère et 500-600 sont ceux qui travaillent au sein du réseau diplomatique hongrois (c'est-à-dire, auprès des missions diplomatiques ou des postes consulaires). Les chefs des missions diplomatiques et les chefs des postes consulaires hongrois sont nommés et retirés sur proposition du ministre des affaires étrangères. C'est le ministre qui nomme le chef de poste consulaire honoraire et qui décide de le rappeler. Il nomme également les membres du personnel diplomatique et les membres du personnel consulaire.

*Les fonctions principales du ministre des affaires étrangères :*

- déterminer les objectifs de la politique extérieure ;
- représenter les intérêts nationaux à l'international ;
- gérer et coordonner les relations internationales ;
- s'informer de l'évolution des relations internationales et de la situation mondiale et en faire rapport aux membres du gouvernement ;
- diriger les missions diplomatiques et les postes consulaires hongrois ;
- représenter la Hongrie auprès des organisations internationales ;
- participer aux procédés de conclusion de traités internationaux ;
- coordonner et coopérer avec les autres membres du gouvernement dans toutes les questions ayant une implication sur le plan des relations internationales ;
- soumettre sa proposition relative à la reconnaissance d'un nouvel État ainsi qu'à l'établissement ou bien la terminaison des relations diplomatiques et consulaires avec cet État.

<sup>3</sup> Pour plus de détails, voir le décret gouvernemental 94/2018. (V. 22.) sur les pouvoirs et fonctions des membres du gouvernement.

Les fonctions principales d'une **mission diplomatique** consistent à représenter l'État accréditant auprès de l'État accréditaire, protéger dans l'État accréditaire les intérêts de l'État accréditant, négocier avec le gouvernement de l'État accréditaire, s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant, ainsi que promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'État accréditant et l'État accréditaire.<sup>4</sup> Bien évidemment, ces fonctions ne peuvent être exercées que par une personne qui a, au préalable, reçu l'agrément du Gouvernement de l'État accréditaire, et en effet, l'État accréditaire peut même refuser de donner son agrément à la personne dont l'accréditation est envisagée, ou bien l'État accréditaire peut, par la suite, déclarer à tout moment que la personne intéressée est persona non grata. Sans la confiance en le diplomate et sans le respect mutuel, il n'est pas possible de soigner les relations bilatérales. Les fonctions diplomatiques ne sont pas exercées par l'ambassadeur seul. Le chef de mission a, en règle générale, son adjoint, connu sous le nom de chargé d'affaires. Il existe diverses désignations et fonctions attribuées aux membres du personnel diplomatique, telles que les attachés de plusieurs sortes, comme l'attaché militaire ou l'attaché culturel. Les diplomates peuvent avoir recours dans leur travail à l'assistance prêtée par les membres du personnel administratif et technique. En fonction de tous ces facteurs, l'effectif de la mission diplomatique peut être variable, dépendant en grande partie de la capacité financière et du prestige de l'État accréditant. Les États les plus grands possèdent traditionnellement de grandes missions diplomatiques même dans des États ne figurant pas parmi leurs partenaires les plus importants. Ainsi l'Ambassade des États-Unis ou celle de la Russie à Budapest possèdent, chacune, un personnel fort de près de 50 personnes (Notons toutefois que le réseau diplomatique mondial des États-Unis est composé de plus de 11 mille diplomates présents dans 190 États à travers le monde.<sup>5</sup>)

Le **poste consulaire** fut conçu pour la sauvegarde des intérêts des ressortissants de l'État. Il s'ensuit que les ressortissants hongrois qui séjournent sur le territoire d'un État étranger peuvent avoir recours principalement au consul hongrois pour la sauvegarde de leurs intérêts. Bien sûr, la mission diplomatique peut aussi, si nécessaire, agir pour assurer la protection quelconque des ressortissants, mais ce dernier acte se présente plutôt dans le cas où il n'existe pas de poste consulaire dans l'État intéressé. Quant à la mission diplomatique, il y en a toujours une seule dans un État donné, normalement basée dans la capitale du pays d'accueil, afin de rester proche des développements politiques. En revanche, il peut y avoir plusieurs postes consulaires dans un État de résidence et ce dans n'importe quelle ville du pays. En général des postes consulaires sont établis dans des villes qui ont une importante communauté de ressortissants de l'État d'envoi. Par exemple aux États-Unis, en plus des fonctions consulaires exercées par l'Ambassade à Washington, la Hongrie possède encore trois consulats généraux : à New York, à Los Angeles et à Chicago. À côté des consulats dirigés par des consuls de carrière, l'État d'envoi peut également nommer des consuls honoraires. Ces personnes entretiennent de bons rapports avec l'État d'envoi et en résidant sur le territoire de l'État de résidence, elles peuvent prêter secours et assistance aux ressortissants de l'État d'envoi, complétant ainsi le travail des consulats dirigés par des consuls de carrière. Aux États-Unis notamment, en plus des trois consulats généraux mentionnés ci-dessus, il y a dix-neuf consuls honoraires, dans des villes telles que Atlanta, Boston, Denver, Honolulu, Houston, Miami ou la Nouvelle-Orléans. De même on peut noter qu'à Szeged il existe un consulat général roumain et six États sont représentés dans cette ville par des consuls honoraires : la France, la Finlande, l'État d'Israël, l'Italie, l'Autriche et la Serbie.

Les devoirs des consuls étant d'une variation remarquable, selon les termes de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, les fonctions consulaires consistent, entre autres, à : protéger dans l'État de résidence les intérêts des ressortissants de l'État d'envoi, personnes physiques et morales ; favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et

<sup>4</sup> Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961, Art. 3.

<sup>5</sup> ROBERTS 2013.

scientifiques entre l'État d'envoi et l'État de résidence, et s'informer de l'évolution de telles relations et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État d'envoi ; délivrer des passeports et d'autres documents de voyage, comme par exemple des visas, aux ressortissants de l'État d'envoi ou bien aux personnes qui veulent se rendre dans l'État d'envoi ; prêter secours et assistance aux particuliers qui sont ressortissants de l'État d'envoi (notamment lorsqu'ils ont perdu leur document officiel, été victime d'un vol d'argent, ou d'un accident) ; agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil ; représenter les particuliers qui sont ressortissants de l'État d'envoi devant les tribunaux et les autres autorités de l'État de résidence.<sup>6</sup>

*Les fonctions principales d'une mission diplomatique :*

- représenter l'État accréditant auprès de l'État accréditaire ;
- protéger dans l'État accréditaire les intérêts de l'État accréditant ;
- négocier avec le gouvernement de l'État accréditaire ;
- s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant ;
- promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'État accréditant et l'État accréditaire.

*Les fonctions principales d'un poste consulaire :*

- protéger dans l'État de résidence les intérêts des ressortissants de l'État d'envoi, personnes physiques et morales ;
- favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'État d'envoi et l'État de résidence, et s'informer de l'évolution de telles relations et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État d'envoi ;
- délivrer des passeports et d'autres documents de voyage, comme par exemple des visas, aux ressortissants de l'État d'envoi ou bien aux personnes qui veulent se rendre dans l'État d'envoi ;
- prêter secours et assistance aux particuliers qui sont ressortissants de l'État d'envoi ;
- agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil ; représenter les particuliers qui sont ressortissants de l'État d'envoi devant les tribunaux et les autres autorités de l'État de résidence.

À côté des missions diplomatiques et des postes consulaires, les États établissent souvent des **services ou instituts** chargés de promouvoir le commerce et les relations culturelles dans certains pays. Pour promouvoir l'action culturelle, éducative et scientifique de la Hongrie à l'étranger, ainsi que pour rendre les relations plus étroites, la Hongrie s'est dotée d'un réseau d'instituts : l'Institut Balassi est présent dans 24 villes partout dans le monde (notamment à New York, à Paris, à Londres, à Rome, à Pékin, à Istanbul et à Delhi). En matière de promotion du tourisme, les Services de Tourisme de Hongrie se sont établis dans 23 pays.

## 11.2. LES DOMAINES TYPIQUES DES RELATIONS BILATÉRALES

Au cours des siècles les domaines dans lesquels les États souhaitaient instaurer des formes de coopération se sont progressivement élargis. Les sphères de coopération classiques furent le commerce

<sup>6</sup> Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961, Art. 5.

et l'aide militaire. En revanche, ce qui caractérise le XXI<sup>e</sup> siècle par rapport au passé est l'émergence de douzaines de nouveaux domaines de coopération à côté des classiques.

Les traités de bon voisinage et de **coopération amicale** sont typiquement destinés à établir l'entente entre les deux États et posent les bases des efforts communs à venir. Ils encouragent le commerce entre les deux États et leurs investissements mutuels.

À côté des liens économiques et commerciaux, les États créent des plateformes de coopération traitant de **l'éducation, de la culture, de la science, de la technologie, de la communication et du transport**. Ils prêtent assistance à leurs ressortissants pour que ces derniers puissent suivre des cours dans des pays étrangers, ils soutiennent l'organisation des événements culturels joints, ainsi que la participation aux projets joints scientifiques de chercheurs, ou bien les travaux joints pour développer les réseaux de circulation qui sont importants pour chacun d'eux, par exemple les travaux joints de construction de voies ferrées. Les États peuvent également conclure des accords sur le lancement de vols.

Les États limitrophes doivent se mettre d'accord sur la détermination et la délimitation de la **frontière** entre eux, plus particulièrement sur les points de passage frontaliers, tant terrestres que maritimes, fluviaux ou lacustres. Quant à la frontière entre deux États beaucoup de questions peuvent être soulevées, telles que par exemple la navigation, la pêche, l'usage de l'eau pour l'irrigation ou la construction d'une centrale hydro-électrique sur une rivière frontalière. Il est également utile que les États partageant la même frontière conviennent de la façon de coopérer entre eux en matière de prévention de la criminalité transfrontalière. Les actions contre la criminalité transfrontalière sont en effet importantes non seulement pour les États voisins. L'entraide judiciaire en matière pénale et l'institution d'extradition constituent d'anciens domaines de coopération bilatérale.

S'ajoutant aux formes de coopération sur la plan du droit pénal, l'entraide judiciaire en matière civile ainsi que la coopération relevant du droit de la famille sont revêtues, eux aussi, d'une importance considérable. C'est particulièrement vrai dans le cas des États qui accueillent de grandes communautés de ressortissants ou de groupes ethniques d'un autre État.

Un autre terrain important de la coopération est celui de la **santé** et la protection du végétal et de la santé animale, tout autant que la protection de l'environnement (il suffit de noter les cas de pollution transfrontalière des eaux ou de l'air). Pour ce qui est de la santé publique, la prévention des épidémies se présente en tant que l'aspect le plus important.

Nombreuses sont les conventions bilatérales qui traitent de questions **fiscales**, notamment celles qui visent à la prévention de la double imposition, c'est-à-dire les États conviennent d'empêcher que le même revenu d'un contribuable ne soit imposable dans les deux États. Ces conventions contiennent des conditions spécifiques, elles fixent notamment des règles différentes selon qu'il s'agisse d'impôts sur les revenus que l'on perçoit en tant qu'employé ou d'impôts sur la plus-value immobilière. De nos jours de telles conventions régissent même les méthodes suivant lesquelles les États peuvent coopérer pour lutter contre l'évasion fiscale. L'échange d'informations fiscales est un exemple de la tendance des États à partager de plus en plus d'informations l'un avec l'autre. La coopération en matière d'information mutuelle peut s'étendre aux informations relevant de la sécurité nationale et des services de renseignement.

Pour ce qui est du **règlement pacifique des différends**, il y a un grand nombre de conventions conclues entre États qui précisent les procédés à appliquer en cas de différend entre les parties contractantes. Ces conventions recommandent, en règle générale, aux parties de se soumettre à une

procédure de conciliation diplomatique, comprenant des négociations, mais elles prescrivent souvent le recours à un tribunal arbitral ou à un tribunal international.

Les États peuvent convenir d'organiser conjointement des compétitions **sportives**, comme par exemple le Championnat d'Europe de football de 2008, organisé conjointement par l'Autriche et la Suisse, alors que celui de 2012 a été organisé par la Pologne et l'Ukraine. Pour ce dernier événement la Hongrie, en coopération avec la Croatie, avait aussi soumis sa candidature.

Sur le terrain de l'énergie, il existe plusieurs types de coopération ; les États peuvent se mettre d'accord sur l'achat de gaz naturel ou de pétrole, ou bien d'énergie électrique. La coopération peut consister en l'assistance portée par l'un des États à l'autre dans la construction d'une centrale nucléaire.

Dans le domaine de la coopération **militaire** les États peuvent s'engager dans des entraînements militaires conjoints, peuvent lancer des exercices militaires conjoints, peuvent convenir d'achats d'armes et de véhicules militaires, ou bien ils peuvent même nouer des rapports de coopération plus étroits, envisageant un éventuel conflit armé.

Les formes de coopération bilatérale entre États peuvent s'étendre à tout terrain qui ne se heurte pas aux principes fondamentaux du droit international ou aux droits de l'homme. Ainsi, bien que rien n'empêche une coopération militaire, ce qui est en revanche prohibé par le droit international, c'est de convenir d'envahir un État tiers, ou d'exécuter un génocide conjoint, ou de soumettre des individus à des tortures.

## QUESTION DE CONTRÔLE DES CONNAISSANCES

1. Nommez au moins trois organes d'État qui prennent part à l'orientation des relations internationales !
2. Quelles sont les fonctions du Président de la République dans le domaine des affaires étrangères ?
3. De quelle manière le Parlement participe-t-il dans l'exercice des fonctions relevant des affaires étrangères ?
4. Énumérez les fonctions du ministre des affaires étrangères !
5. Quelle est la différence entre les fonctions d'une mission diplomatique et celles d'un poste consulaire ?
6. Nommez au moins cinq domaines typiques de coopération bilatérale !
7. En matière des frontières d'États quels sont les traités bilatéraux les plus fréquents ?
8. Qu'est-ce que la convention préventive de la double imposition ?